



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.10.2007
KOM(2007) 627 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch der Kommission „Ein moderneres
Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“**

{SEK(2007) 1373}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch der Kommission „Ein moderneres
Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“**

1. EINLEITUNG

Mit dem Grünbuch „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“¹ leitete die Kommission in der EU eine öffentliche Diskussion über die Frage ein, wie das Arbeitsrecht und Kollektivverträge einen Beitrag zur Erreichung des Zieles der Lissabon-Strategie leisten könnten, nachhaltiges Wachstum und gleichzeitig mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Im Grünbuch wurde untersucht, wie mit Hilfe des Arbeitsrechts Fortschritte bei der „Flexicurity“-Agenda erzielt werden können und damit das Entstehen eines Arbeitsmarktes gefördert werden kann, der gerechter, reaktionsfähiger und integrativer ist und dazu beiträgt, Europa wettbewerbsfähiger zu machen. Zweck des Grünbuchs war insbesondere, die wesentlichen Herausforderungen zu ermitteln, die sich im Hinblick auf die Anpassung des Arbeitsrechts an die Entwicklung der realen Arbeitswelt stellen; alle Interessenträger in eine offene Diskussion über die Frage einzubeziehen, wie das Arbeitsrecht einen Beitrag zur Förderung von Flexibilität und Sicherheit leisten kann, und eine Diskussion darüber anzuregen, wie flexible und zuverlässige, mit Rechten verknüpfte vertragliche Beziehungen die Schaffung von Arbeitsplätzen und Übergangsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt fördern können; schließlich sollte das Grünbuch einen Beitrag zur Agenda für bessere Rechtsetzung leisten.

Es war nicht damit zu rechnen, dass die öffentliche Debatte über die Modernisierung des Arbeitsrechts den Weg zu einem Konsens ebnen oder zu Blaupausen für legislative Maßnahmen führen würde. Die unterschiedlichen Auffassungen, die im Verlauf der Anhörung geäußert wurden, lassen die Ermittlung wesentlicher Konsenspunkte zwar kaum zu, bestätigen aber die Zweckmäßigkeit und Aktualität der Diskussion, die bereits in vielen Mitgliedstaaten geführt wurde, jedoch noch nicht die Gemeinschaftsebene erreicht hatte.

Die Erwartungen der Kommission in Bezug auf das Niveau und die Qualität der mit der Veröffentlichung des Grünbuchs eingeleiteten Debatte wurden in vollem Umfang erfüllt. Die Kommission hat über 450 Beiträge von Interessenträgern aller Art – nationale Regierungen, regionale Regierungen, nationale Parlamente, Sozialpartner auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, NRO, einzelne Unternehmen, Wissenschaftler, Rechtsexperten und Privatpersonen – registriert. Sie zeigen zumeist, dass sich die Verfasser der Herausforderungen voll bewusst sind, die mit der Entstehung eines europäischen, durch eine verstärkte Mobilität der Arbeitnehmer und eine Ausweitung der transnationalen Geschäftstätigkeit der Unternehmen

¹ KOM(2006) 708 vom 22.11.2006.

gekennzeichneten Arbeitsmarktes verbunden sind. Das Grünbuch stand auch im Mittelpunkt einer lebhaften öffentlichen Diskussion und des Medieninteresses, da viele Regierungen auf nationaler Ebene Sozialpartner, staatliche Stellen und unabhängige Experten anhörten. Die Diskussion, die in einer Reihe von EU-Ausschüssen für den sektoralen sozialen Dialog geführt wurde, stellte eine besonders begrüßenswerte Entwicklung dar, denn sie führte zur Verabschiedung mehrerer gemeinsamer Standpunkte der Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern².

Die EU-Institutionen nahmen aktiv an der Debatte teil. Die EU-Minister für Beschäftigung und Soziales hatten am 1. Dezember 2006 im Rahmen der Tagung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ in Brüssel eine erste Aussprache über das Grünbuch. Auf einer von der deutschen Präsidentschaft einberufenen Tagung setzten sie die Diskussion am 18. Januar 2007 in Berlin fort. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes wurde das „Flexicurity“-Konzept als sinnvolle Methode begrüßt; gleichzeitig wurde aber die Bedeutung des unbefristeten Standard-Vollzeit-Arbeitsvertrags als Eckpfeiler der Beschäftigungsverhältnisse in der EU betont, bei gleichzeitiger Anerkennung der Bedeutung flexiblerer Formen der Arbeit, die auf besondere Bedürfnisse und individuelle Situationen zugeschnitten sind³.

Das Europäische Parlament (EP) verabschiedete am 11. Juli 2007 eine Entschließung⁴, mit der es positiv auf das Grünbuch reagiert und herausstellt, dass die darin aufgeworfenen arbeitsrechtlichen Fragen eine gemeinschaftsweite Dimension aufweisen. Die Entschließung des EP wurde mit breiter Mehrheit angenommen⁵, ein Zeichen dafür, dass ein bemerkenswerter Konsens über den in jedem Verfahrensstadium intensiv diskutierten Bericht erzielt werden konnte.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) gab eine Stellungnahme zum Grünbuch ab⁶, in der er den Zeitpunkt und die Methode der Anhörung sowie einige Aspekte der ihr zugrunde liegenden Analyse kritisierte.

Neben Strategien des lebenslangen Lernens, aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und modernen Systemen der sozialen Sicherheit stellen flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen auf der Grundlage eines modernen Arbeitsrechts eine der vier Hauptkomponenten eines breiter angelegten Flexicurity-Konzeptes dar, das die Kommission in ihrer Mitteilung *„Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit“*⁷ vom 27. Juni 2007 beschrieben hat.

Zweck dieser Mitteilung ist es, in kurzer Form das Ergebnis der mit dem Grünbuch eingeleiteten öffentlichen Anhörung darzustellen und die wesentlichen politischen

² Beispielsweise in den Bereichen audiovisuelle Medien, darstellende Kunst und Beschäftigte von regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften.

³ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, informelle Tagung der Minister für Beschäftigung und Soziales in Berlin, 19.1.2007.

⁴ P6_TA-PROV (2007) 0339.

⁵ Es wurden 479 Ja- und 61 Nein-Stimmen abgegeben, 54 Abgeordnete enthielten sich der Stimme.

⁶ CESE 398/2007 vom 30. Mai 2007. Mehrheitlich verabschiedet (140 Ja-, 82 Nein-Stimmen und 4 Enthaltungen). Eine Gegenstellungnahme (vorgelegt von Vertretern der Gruppe I) wurde der Stellungnahme des EWSA beigelegt.

⁷ KOM(2007) 359 vom 27.6.2007.

Fragen zu ermitteln. Bei der objektiven Darstellung der geäußerten Meinungen nimmt die Kommission nicht zu einzelnen Beiträgen oder zu deren tatsächlicher Richtigkeit Stellung. Ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen mit einem detaillierteren Überblick über die eingegangenen Beiträge liegt bei. Grund für die Vorlage dieser Mitteilung sowie für die Veröffentlichung sämtlicher im Verlauf der Anhörung abgegebenen Stellungnahmen⁸ ist die Notwendigkeit, ein Maximum an Transparenz zu gewährleisten. Sie bildet den letzten Schritt des öffentlichen Anhörungsverfahrens zur Modernisierung des Arbeitsrechts.

2. DER POLITISCHE KONTEXT UND DER ANALYTISCHE ORIENTIERUNGSRAHMEN DES GRÜNBUCHS

Durchführung der öffentlichen Anhörung

Einige Sozialpartner, vor allem Gewerkschaften, vertraten die Auffassung, die Anhörung hätte als förmliche Anhörung der Sozialpartner auf EU-Ebene gemäß Artikel 138 EG-Vertrag erfolgen müssen. Sie empfanden die Durchführung einer offenen Anhörung als Abwertung des sozialen Dialogs und der wichtigen Rolle der Sozialpartner als Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Das EP und der EWSA äußerten ebenfalls Vorbehalte gegenüber dem Rückgriff auf eine öffentliche Anhörung seitens der Kommission. Eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten und der NRO des sozialen Sektors begrüßten hingegen die Offenheit des Anhörungsprozesses.

Der analytische Rahmen des Grünbuchs

Mehrere Mitgliedstaaten, Gewerkschaften, NRO des sozialen Sektors und Wissenschaftler waren der Meinung, den Ausgangspunkt jeder Reform des Arbeitsrechts müssten die Grundrechte bilden, und zwar insbesondere die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁹. Ihrer Ansicht nach hätte ein solcher Rahmen im Interesse eines „sozialen Europa“ die Grundlage für einen entschiedeneren Rückgriff der Kommission auf ihr Initiativrecht bilden können. Einige Gewerkschaften, NRO des sozialen Sektors und Wissenschaftler kritisierten die zu starke Ausrichtung des Grünbuchs auf den Beitrag, den das Arbeitsrecht als Komponente der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zur Förderung des Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit leisten kann. Interessenvertreter der Arbeitgeber und mehrere Mitgliedstaaten unterstrichen hingegen die Bedeutung eines geeigneten arbeitsrechtlichen Rahmens für die Förderung der Arbeitsplatzschaffung, des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit.

Vertreter der Gewerkschaften, eine Reihe von Mitgliedstaaten und Experten aus dem akademischen Bereich warnten davor, den unbefristeten Standard-Arbeitsvertrag als etwas Überholtes oder als Hindernis für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu betrachten. Nach ihrem Verständnis lässt sich das Grünbuch so auslegen, als werde

⁸ Die Beiträge sind auf folgender Website zu finden:
http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/green_paper_responses_en.htm Siehe auch die vollständige Liste der Beiträge im Anhang zum SEK-Dokument der Kommissionsdienststellen.

⁹ Verkündet in Nizza am 7. Dezember 2000 von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

darin eine stärkere Diversifizierung der Vertragsformen und eine Lockerung des Kündigungsschutzrechtes befürwortet. Viele Teilnehmer, darunter das EP, der EWSA und einige Mitgliedstaaten, unterstrichen die mit Standardarbeitsverträgen verbundenen Vorteile der Stabilität und Sicherheit. Dagegen waren die Interessenvertreter der Arbeitgeber sowie einige Mitgliedstaaten der Meinung, flexible Arbeitsverträge seien im Grünbuch nicht positiv genug dargestellt worden. Es gab keine Übereinstimmung in Bezug auf die Anwendung des „Insider“- bzw. „Outsider“-Konzeptes auf segmentierte Arbeitsmärkte. Nach Ansicht der Arbeitgeber sind echte „Outsider“ nur die Arbeitslosen, alle legal Beschäftigten sind hingegen „Insider“. Die Gewerkschaften sind der Auffassung, die Kluft zwischen „Insidern“ und „Outsidern“ könne nur durch einen besseren Schutz der Arbeitnehmer in prekären Arbeitsverhältnissen geschlossen werden.

Thematik des Grünbuchs

Einige Mitgliedstaaten sowie Interessenvertreter der Gewerkschaften und die meisten Wissenschaftler hätten ein thematisch breiter angelegtes Grünbuch vorgezogen, d. h. eine stärkere Berücksichtigung von Aspekten des kollektiven Arbeitsrechts anstelle der Konzentration auf das individuelle Arbeitsverhältnis. Nur ein solcher Ansatz könnte ihrer Ansicht nach dem komplexen Zusammenspiel zwischen dem übergreifenden Rechtsrahmen in den einzelnen Ländern und der Bedeutung von Kollektivverhandlungen für die Regelung des Arbeitslebens gerecht werden. Das EP und der EWSA drängten darauf, die Modernisierung des Arbeitsrechts unter Zugrundelegung eines breiteren, auf dem Begriff der Flexicurity basierenden Konzeptes zu betrachten. In ihrer Mitteilung zur Flexicurity bekräftigt die Kommission die Notwendigkeit einer integrierten Strategie, die gleichzeitig für mehr Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt sorgen kann.

Viele Unternehmen wiesen auf die eingeschränkten Zuständigkeiten der EU hin und forderten eine Reform des Arbeitsrechts ausschließlich auf *nationaler* Ebene.

Die NRO des sozialen Sektors konzentrierten sich auf die Bedeutung des Arbeitsrechts für die Gewährleistung eines gerechten und angemessenen Arbeitsentgelts, insbesondere in Form eines Mindestlohns. Ihrer Ansicht nach sollte das Arbeitsrecht in Verbindung mit den Systemen der sozialen Sicherheit einen Beitrag zur Bekämpfung der Armut leisten und sein persönlicher Geltungsbereich alle umfassen, damit die Segmentierung der Arbeitsmärkte nicht weiter fortschreitet. Reformen sollten darauf abzielen, die Rechtslage von prekär Beschäftigten zu verbessern, ohne bestehende Rechte einzuschränken.

Subsidiarität

Die meisten Mitgliedstaaten, das EP und der EWSA, nationale Parlamente und die Sozialpartner auf EU-Ebene erinnerten an die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Nach allgemeiner Ansicht sind für die Fortentwicklung des Arbeitsrechts in der EU die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner zuständig, wobei der gemeinschaftliche Besitzstand die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen soll. Einige Teilnehmer unterstreichen die Bedeutung von Mindestnormen, die den verschiedenen Formen nationaler Praxis und der Notwendigkeit Rechnung tragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft zu erhalten.

Für einige Mitgliedstaaten, nationale Parlamente und Arbeitgebervertreter standen die einzelstaatlichen Reformagenden im Vordergrund. Ein besser strukturierter Erfahrungsaustausch über besondere Trends im Bereich des Arbeitsrechts und der vertraglichen Regelungen wird deshalb positiv gesehen. Einige nationale Arbeitgeberverbände machten deutlich, dass sie Maßnahmen auf nationaler Ebene für dringend notwendig halten, um das individuelle und kollektive Kündigungsrecht zu vereinfachen und den Rückgriff auf neue Formen des Arbeitsvertrags zu erleichtern (also Alternativen zum unbefristeten Vollzeit-Standardarbeitsvertrag zu schaffen). Weitere legislative Initiativen der Gemeinschaft auf diesem Gebiet hielten sie jedoch nicht für erforderlich.

Gewerkschaftsvertreter, Wissenschaftler und mehrere andere Mitgliedstaaten vertraten die Auffassung, Maßnahmen in Bezug auf wichtige Rechte im Bereich der Beschäftigung sollten auf EU-Ebene nicht nur im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung (OMK) getroffen werden. Die Gewerkschaften betonten, dass die in der Entstehung begriffenen europäischen Arbeitsmärkte nicht mehr durch die Anwendung nationaler sozialrechtlicher Regelungen in den Griff zu bekommen seien, da den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln Vorrang vor den sozialpolitischen Bestimmungen der Mitgliedstaaten eingeräumt werde.

Die Agenda für bessere Rechtsetzung

Das EP hob den enormen Einfluss hervor, den das Arbeitsrecht auf das Verhalten der Unternehmen habe, und betonte, wie stark deren Entscheidung, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, von einem stabilen, klaren und soliden Rechtsrahmen abhängt. Mehrere Mitgliedstaaten sehen in einer Reform ihrer Arbeitsgesetzbücher oder der Kodifizierung zersplitterter Rechtsvorschriften die Chance, bürokratische Hürden abzubauen, ohne wesentliche Ziele aus den Augen zu verlieren. Die Fortentwicklung der OMK wird auch als Instrument zur Förderung einer besseren Rechtsetzung im Bereich des Arbeitsrechts gesehen.

Mehrere Mitgliedstaaten räumten ein, dass eine ganze Reihe von Maßnahmen, die mit der Agenda für bessere Rechtsetzung verknüpft sind, Relevanz für die Reform des Arbeitsrechts besitzen, so etwa Anhörungen der Interessengruppen, Folgenabschätzungen, Bewertungen der Alternativen zu Rechtsvorschriften, Vereinfachung und Klarstellung von Rechtsvorschriften, Aufklärungskampagnen zum Arbeitsrecht usw. Zwar waren sich die Mitgliedstaaten im Allgemeinen darüber einig, dass Regelungen zum Schutz der Beschäftigten grundsätzlich für große Unternehmen ebenso gelten müssen wie für kleine, doch sind die meisten der Auffassung, dass es in besonderen Fällen die Möglichkeit geben müsse, Maßnahmen auf die besonderen Gegebenheiten bei KMU auszurichten.

3. THEMEN DER ANHÖRUNG

Ein flexibler und integrativer Arbeitsmarkt

Die Instrumente, mit denen eine Abwägung zwischen Sicherheit einerseits und Flexibilität andererseits erfolgt, das Niveau dieser Abwägung und deren genaue Ausgestaltung sind nach Auffassung der Mitgliedstaaten in jedem Land unterschiedlich und können sich im Laufe der Zeit verändern. Sie begrüßen jedoch

einen intensiveren Erfahrungsaustausch, insbesondere mit den Sozialpartnern, mit dem Ziel eines besseren Verständnisses der gemeinsamen Herausforderungen, die sich im Hinblick auf die Gestaltung der Arbeitsvertragsbeziehungen stellen.

NRO des sozialen Sektors betonten die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung zwischen Arbeitsrecht und Beschäftigungspolitik einerseits und Sozialschutzsystemen andererseits. Sozialschutz und Mindesteinkommen sollten die Bürger befähigen, sich für eine Beschäftigung, eine Ausbildung oder eine sozial nützliche Tätigkeit zu entscheiden. Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub, Beschäftigungsunterbrechungen und Teilzeitbeschäftigung (insbesondere, wenn sie der Wahrnehmung von Pflichten gegenüber hilfebedürftigen Personen dienen) sollten bei der Berechnung der Renten- und Versicherungsansprüche berücksichtigt werden.

Erleichterung von Beschäftigungsübergängen

Die Arbeitgeber unterstrichen die positiven Auswirkungen, die eine Lockerung des Kündigungsschutzrechts auf die Beschäftigungsquote und die Beschäftigungschancen benachteiligter Gruppen haben könnte. Ihrer Ansicht nach sollte die Frage, wie die Menschen ihre Anpassungsfähigkeit während des gesamten Erwerbslebens durch Qualifizierung erhalten können, stärker im Mittelpunkt einer sinnvollen Agenda für die Reform des Arbeitsrechts stehen als der Schutz einzelner Arbeitsplätze. Die Gewerkschaften hielten die Annahme, ein flexibleres Kündigungsschutzrecht könne Arbeitsmarktübergänge erleichtern, hingegen für irrig.

Die Gewerkschaften und Rechtsexperten verlangten die Ausarbeitung neuer Regelungen zur Förderung des Übergangs von befristeten und Teilzeit-Arbeitsplätzen in eine Vollzeitbeschäftigung. Sie drängten darauf, Maßnahmen zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zu treffen, was dadurch geschehen könne, dass ihnen im Fall eines Arbeitsplatzwechsels die Mitnahme von Ansprüchen ermöglicht wird. Unter den Arbeitgebern forderte die UEAPME¹⁰, auf nationaler Ebene zu untersuchen, wie die Kontinuität von Sozialschutzansprüchen Übergänge zwischen einer unselbständigen und einer selbständigen Erwerbstätigkeit erleichtern könne.

Einige Mitgliedstaaten und Sozialpartner vertraten die Ansicht, sowohl das Arbeitsrecht als auch Kollektivverträge könnten einen Beitrag zur Förderung des Zugangs zu Fortbildungsmaßnahmen und zur Erleichterung des Übergangs von einer Vertragsform zur anderen leisten; dadurch werde der berufliche Aufstieg im Laufe des Erwerbslebens gefördert. BusinessEurope¹¹ bezweifelte jedoch, ob Rechtsvorschriften das richtige Instrument zur Beeinflussung des Lernverhaltens darstellen. Nach Auffassung dieses Verbands haben die Erfahrungen in den Mitgliedstaaten, in denen ein „Anspruch auf Weiterbildung“ eingeführt wurde, gezeigt, dass gerade die am wenigsten qualifizierten Arbeitnehmer, die einer Qualifizierung besonders bedürfen, kaum davon profitierten. Einige der Sozialpartner berichteten über ihre Erfahrungen mit der Aushandlung von Kollektivverträgen mit dem Ziel, den Zugang zu Maßnahmen der beruflichen

¹⁰ Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe.

¹¹ Union der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände.

Bildung und zu internen Fortbildungsmaßnahmen zu verbessern und den Einstieg in die Beschäftigung nach Schule und Ausbildung zu erleichtern. Insbesondere NRO des sozialen Sektors betonten, dass das Arbeitsrecht einen Beitrag zur Gewährleistung des gleichen Zugangs zu Maßnahmen der beruflichen Bildung und des lebenslangen Lernens für alle leisten sollte.

Ungewissheit in Bezug auf die Definition des Arbeitsverhältnisses

Die meisten Mitgliedstaaten stimmten mit dem EP darin überein, dass es schwierig ist zu definieren, wann jemand Arbeitnehmer oder Selbständiger im Sinne des Gemeinschaftsrechts ist. Mit der Zunahme grenzüberschreitender Dienstleistungen hat sich dieses Problem anerkanntermaßen verschärft. Die meisten Mitgliedstaaten wollen diese Probleme mit den Instrumenten des nationalen Rechts und erprobten Verfahren lösen. Gemeinsam mit vielen Sozialpartnerorganisationen stehen sie auf dem Standpunkt, die Definition des Arbeitnehmerbegriffes für die Zwecke der meisten arbeitsrechtlichen Richtlinien solle weiterhin im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen. Während die Interessenverbände der Arbeitgeber auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten keinen Bedarf für eine Angleichung der nationalen Begriffsbestimmungen sahen, meinten Interessenvertreter der Sozialpartner der Dienstleistungs-, Unterhaltungs-, Medien- und Einzelhandelsbranche, es könne sinnvoll sein, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten verwendeten Definitionen für diejenigen, die als *Freiberufler, Gelegenheitsarbeiter oder Selbständige* bezeichnet werden, aufzulisten und zu erläutern, um ein besseres Verständnis der arbeitsrechtlichen Stellung dieser Personen zu ermöglichen.

Das EP forderte eine Initiative zur Angleichung der einzelstaatlichen Arbeitnehmer-Definitionen im Interesse einer kohärenteren und effizienteren Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Es forderte die Mitgliedstaaten auf, die Durchführung der ILO-Empfehlung betreffend das Arbeitsverhältnis¹² (2006) zu fördern. Einige Mitgliedstaaten regten auch an, die Empfehlung als Grundlage für eine Diskussion der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner über die Frage zu nutzen, wie dem Problem der Scheinselbständigkeit auf europäischer Ebene besser begegnet werden kann.

Die meisten Mitgliedstaaten und Sozialpartner sind dagegen, neben den Gruppen der abhängigen Arbeitnehmer und der unabhängigen Selbständigen eine dritte Zwischenkategorie einzuführen, etwa diejenige der „wirtschaftlich abhängigen Arbeitnehmer“. Selbst in Mitgliedstaaten, in denen das nationale Recht einen solchen Begriff vorsieht, z. B. in Italien, wurden Zweifel daran geäußert, ob auf europäischer Ebene eine eindeutige Begriffsbestimmung ausgearbeitet werden kann. BusinessEurope räumt jedoch ein, dass ein Erfahrungsaustausch über die Auswirkungen solcher Maßnahmen einen gewissen zusätzlichen Nutzen bringen könne, so dass die Mitgliedstaaten voneinander lernen könnten. Die Gewerkschaften bevorzugen eine Neubestimmung des Geltungsbereichs des Arbeitsrechts im Zuge einzelstaatlicher Reformen zwecks Ausdehnung des mit Standardarbeitsverträgen verbundenen Schutzes auf alle Beschäftigten.

¹² ILO-Empfehlung 198 betreffend das Arbeitsverhältnis, angenommen auf der 95. Tagung der internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2006.

Der EGB¹³ ruft die EU-Organe dazu auf, gemeinsam mit den europäischen Sozialpartnern einen EU-weit geltenden unterstützenden Rechtsrahmen zu entwickeln, bestehend aus EU-„Spielregeln“ und bestimmten EU-Mindeststandards zur Schaffung eines „Kernbestands an Rechten“, allerdings ohne in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern einzugreifen. Bei den NRO des sozialen Sektors findet der Gedanke eines gemeinsamen Bestands an Rechten in Verbindung mit einer im Rahmen des Gemeinschaftsrechts gemeinsam vereinbarten Definition des „Arbeitnehmer“-Begriffes ebenfalls Zustimmung; dies diene der Bekräftigung des Grundsatzes der Freizügigkeit.

Dreiseitige Arbeitsverhältnisse

Die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner bekräftigten ihre Standpunkte in Bezug auf die Vorteile des Vorschlags für eine Richtlinie über die Leiharbeit. Mehrere Mitgliedstaaten verlangten ihre Verabschiedung als eine der Prioritäten der Reform des Arbeitsrechts. Die Gewerkschaften forderten, die vorgeschlagene Richtlinie als Ergänzung zu der Entsenderichtlinie und der Dienstleistungsrichtlinie zu erlassen. Die Arbeitgeberverbände vertraten hingegen die Ansicht, die Rechtsstellung von Leiharbeitnehmern sei in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften hinreichend definiert.

Das EP betonte die Notwendigkeit einer Regelung der gesamtschuldnerischen Haftung des Hauptunternehmers; im Interesse der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen auf einem transparenten und wettbewerbsfähigen Markt könnten dadurch Missbräuche bei der Unter- oder Weitervergabe von Aufträgen abgestellt werden. Einige Mitgliedstaaten sprechen sich auch für die Einführung einer nachrangigen Haftung aus, um in der gesamten EU für die Einhaltung des Arbeitsrechts zu sorgen. Andere Mitgliedstaaten halten ihre nationalen Bestimmungen über eine nachrangige Haftung für Nachunternehmerverhältnisse für ausreichend.

Der EGB und die ihm angeschlossenen Gewerkschaften halten eine Gemeinschaftsinitiative in Form eines Rechtsinstruments für notwendig, das die „Haftungskette“ der Entleiher und Vermittler im Fall von Leiharbeit und Vergabe von Unteraufträgen regelt. Von Seiten der Arbeitgeber wurde dagegen die Wirksamkeit der Einführung eines Grundsatzes der nachrangigen Haftung in Zweifel gezogen. Die entleihenden Unternehmen sollten sich vielmehr darauf verlassen können, dass Subunternehmer ihren arbeitsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen haben.

Organisation der Arbeitszeit

Das EP forderte Arbeitszeitregelungen, die flexibel genug sind, um den Bedürfnissen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gerecht zu werden und die Menschen in die Lage zu versetzen, Arbeits- und Familienleben miteinander zu vereinbaren, sowie die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und die Beschäftigungslage zu verbessern. Eine

¹³ Europäischer Gewerkschaftsbund.

Reihe von Mitgliedstaaten betrachten die Revision der Arbeitszeitrichtlinie als eine der wesentlichen Prioritäten auf EU-Ebene.

Der EGB und die ihm angeschlossenen Verbände erinnerten an die Standpunkte, die sie bereits im Jahr 2004 in der ersten und zweiten Runde der Anhörung der Sozialpartner auf EU-Ebene zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie vertreten hatten. Sie wollen die unzweideutige Anerkennung von inaktiven Zeiten während des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit, ohne jede Opt-out-Möglichkeit. Nach Ansicht von BusinessEurope und der meisten seiner Mitglieder war die einschlägige EU-Regelung von Anfang an schlecht konzipiert. Die Arbeitgeber drängen auf Vorschläge zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie mit dem Ziel, die Probleme zu lösen, die im Gesundheitswesen und in der Privatwirtschaft durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Urteile Simap/Jaeger) entstanden sind. Sie wollen die Opt-out-Bestimmung als Möglichkeit zur stärkeren Flexibilisierung des Arbeitsmarkts erhalten.

Durchsetzung des Arbeitsrechts und Bekämpfung von Schwarzarbeit

Das EP hat betont, dass es ein effizientes, faires und starkes Arbeitsrecht nur geben kann, wenn es von allen Mitgliedstaaten umgesetzt, auf alle Akteure gleichermaßen angewandt und regelmäßig und effizient überwacht wird. Eine bessere Zusammenarbeit auf EU-Ebene und ein besserer Austausch von Informationen und bewährten Verfahren wurden allgemein befürwortet. In Anbetracht der zunehmend supranationalen Aspekte des Problems sprachen sich die Mitgliedstaaten für Maßnahmen auf EU-Ebene zur Bekämpfung der Schwarzarbeit aus. Die Ansichten darüber, wie solche Maßnahmen aussehen sollten, gingen jedoch auseinander: Sie reichen von deklaratorischen Instrumenten wie Entschließungen des Rates über den Austausch bewährter Verfahren bis hin zu multilateralen und bilateralen Formen der Verwaltungszusammenarbeit.

Manche Mitgliedstaaten schlugen vor, auf EU-Ebene Möglichkeiten der Zusammenarbeit für die betreffenden Behörden (z. B. Arbeitsaufsichtsbehörden, Steuerbehörden, Sozialversicherungsträger) zu schaffen. Die Sozialpartner vertraten unterschiedliche Auffassungen, die sowohl ihre Branchenzugehörigkeit als auch die Art und Weise ihrer Unterstützung der Behörden bei der Durchsetzung des Arbeitsrechts und der Bekämpfung der Schwarzarbeit reflektieren. Der EGB und einige andere Branchenverbände auf EU-Ebene forderten die Einrichtung einer permanenten europäischen Koordinierungsstruktur, die für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts sorgen könnte, während nach Ansicht der Arbeitgeber hierfür in erster Linie die nationalen Behörden zuständig sind. Die Arbeitgeber verwiesen ferner auf Initiativen, die im Rahmen der EU-Programme für technische Hilfe ergriffen wurden, um den Aufbau von Sozialpartnerorganisationen in den neuen Mitgliedstaaten zu unterstützen.

4. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die öffentliche Anhörung ihren Zweck erfüllt hat, nämlich die Anregung einer Diskussion auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit einer Verbesserung des Arbeitsrechts angesichts der sich im 21. Jahrhundert stellenden Herausforderungen. Die Antworten

enthalten nützliche Informationen über die aktuellen Trends im Bereich des Arbeitsrechts und der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen – viele dieser Trends betreffen Themenbereiche, die im Grünbuch angesprochen wurden.

Die Diskussion hat gezeigt, welch ein wichtiges Instrument das Arbeitsrecht ist, und zwar nicht nur für die Regelung des Umgangs mit den Arbeitnehmern, sondern auch, weil es den Arbeitnehmern und Bürgern in einer Welt, die durch einen raschen Wandel und eine hohe Mobilität von Kapital und Technologie gekennzeichnet ist, ein Gefühl der Sicherheit vermittelt. Die Diskussion hat außerdem gezeigt, wie eng Reformen des Arbeitsrechts, der sozialen Sicherheit und der Bildungssysteme miteinander verwoben sind. Mit dem Grünbuch zum Arbeitsrecht und der Mitteilung zur Flexicurity hat die Kommission eine offene Debatte über Themen angestoßen, die für die Zukunft der Arbeitsmärkte und den sozialen Zusammenhalt in Europa von entscheidender Bedeutung sind. Die wichtigsten Interessenträger sehen dies auch so, und zwar unabhängig davon, in welche Richtung die Reform ihrer Meinung nachgehen sollte. Mit Blick auf die Verabschiedung von Schlussfolgerungen über gemeinsame Grundsätze der Flexicurity durch den Europäischen Rat im Dezember 2007¹⁴ wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Die Kommission wird auch auf der Grundlage der gemeinsamen Analyse der Sozialpartner zu den wesentlichen Herausforderungen, die sich heute auf den europäischen Arbeitsmärkten stellen¹⁵, eine Agenda ausarbeiten, mit der ein integriertes Konzept für die Umsetzung Flexicurity-basierter Grundsätze vorangebracht werden soll. Sie ruft die Sozialpartner zur Aufnahme von Verhandlungen – insbesondere über das Thema „lebenslanges Lernen“ – auf.

Die Kommission wird dementsprechend im Jahr 2008 die notwendigen Schritte unternehmen, um die in dieser Mitteilung angesprochenen Themen in einen breiteren „Flexicurity“-Kontext zu stellen. Obgleich die Meinungen in Bezug auf Umfang und Inhalt von EU-Maßnahmen auseinandergehen, hat die Anhörung gezeigt, dass auf mehreren Sachgebieten ein Bedarf für bessere Zusammenarbeit, mehr Klarheit oder auch nur mehr und bessere Informationen und Analysen besteht. Hier sind etwa zu nennen:

- Prävention und Bekämpfung von Schwarzarbeit, besonders in grenzüberschreitenden Fällen¹⁶;
- Förderung, Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Fortbildung und lebenslanges Lernen zur Schaffung von mehr Beschäftigungssicherheit im Verlauf des gesamten Arbeitslebens;
- Interaktion zwischen Arbeits- und Sozialrecht zur Unterstützung reibungsloser Beschäftigungsübergänge und nachhaltiger Systeme der sozialen Sicherheit;

¹⁴ Es wird damit gerechnet, dass der Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ am 5. Dezember 2007 Schlussfolgerungen zur Flexicurity annimmt. Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat dies bereits am 9. Oktober 2007 getan.

¹⁵ Vorgelegt auf dem dreigliedrigen Sozialgipfel am 18. Oktober 2007.

¹⁶ Siehe die Mitteilung der Kommission „Intensivierung des Kampfes gegen Schwarzarbeit“, KOM(2007) xxx vom 24.10.2007.

- Klarstellung des Wesens von Beschäftigungsverhältnissen zur Förderung eines besseren Verständnisses und zur Erleichterung der EU-weiten Zusammenarbeit;
- Klarstellung der Rechte und Pflichten der Beteiligten bei Untervergabeketten, damit Arbeitnehmer nicht daran gehindert werden können, effektiv Gebrauch von ihren Rechten zu machen.